

## พลวัตของการเมืองไทย (Dynamics of Thai Politics)

BORWORN SAK UWANNO

King Prajadhipok's Institute

Former Secretary General

to the Cabinet of the Kingdom of Thailand

พลวัตของการเมืองไทยขึ้นอยู่กับส่วนประกอบของสังคมและการเมืองไทย 4 ส่วน คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ ข้าราชการทหาร และพลเรือน ชนชั้นกลางในกรุงเทพและเมืองใหญ่ ซึ่งสามารถต่อรองได้ในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท ซึ่งเข้าถึงทรัพยากรได้ยาก และไม่มีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของ 4 ส่วนนี้เอง ที่ก่อให้เกิดพลวัตทางการเมืองสังคม ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งก่อให้เกิดรัฐบาลและทำลายรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย หากไม่เข้าใจ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าวนี้ ก็ไม่สามารถเข้าใจ “พลวัต” ของการเมืองไทยได้ สถาบันพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ไทยทรงเป็นเสาเอกแห่งการเมืองการปกครองไทยมาช้านานนับพันปี นักประวัติศาสตร์ไทยและเทศเห็นพ้องกันว่า การปกครองในอดีตของไทยเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์แต่เพียงในนาม เพราะมหากษัตริย์น้อยพระองค์ที่จะมีพระราชอำนาจสูงสุดล้วนพ้นจริง ส่วนใหญ่พระราชอำนาจ นั้นถูก “ตรวจสอบ” “แข่งขัน” และ “แย่งชิง” โดยขุนนางซึ่งโดยทฤษฎีแล้วเป็นเพียง “ข้าทูลละอองธุลีพระบาท” แต่ในความเป็นจริงได้สะสมความมั่งคั่งและกำลังคน จนมีการแย่งชิงราชสมบัติมาหลายครั้งตลอดประวัติศาสตร์อันยาวนาน ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เคยทรงพระราชนิพนธ์ว่าขุนนางเมืองสยามตั้งพระเจ้าแผ่นดินมาเสียมากต่อมาก

แม้กระทั่ง การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญเมื่อปี 2475 (1932) ก็มีผู้วิเคราะห์ว่า เป็นการ “ผลัดเปลี่ยนพระราชอำนาจ” มาจากพระมหากษัตริย์ โดยข้าราชการทหารและพลเรือน ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับพระราชทานทุนการศึกษาไปเรียนต่อต่างประเทศ ผู้ที่ศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตยต่างรู้ดีว่า ตั้งแต่ปี 2475-2500 (1957) อันเป็นช่วง รัชกาลที่ 7 รัชกาลที่ 8 และต้นรัชกาลนี้ รัฐบาลซึ่งมีผู้นำที่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475 ทั้งรัฐบาลทหารและ พลเรือน ได้ปฏิบัติในลักษณะที่ให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศในเชิงสัญลักษณ์ ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์กลับมาเป็นเสาหลักของการปกครองไทยอีก เกิดขึ้นจากปัจจัยอย่างน้อย 3 ประการ คือ

**ประการแรก** เมื่อมีการยึดอำนาจรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามในปี 2500 โดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้น เพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างจากรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่ปฏิบัติต่อพระมหากษัตริย์ในฐานะ สัญลักษณ์ ภายหลังจากการยึดอำนาจหัวหน้าคณะปฏิวัติจึงได้นำประกาศพระบรมราชโองการ ซึ่งประกาศให้ข้าราชการและประชาชนอยู่ในความสงบ ( ) และให้ความร่วมมือคณะปฏิวัติในการแก้ไขปัญหาของประเทศ ขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป การกระทำนี้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยและเป็นบรรทัดฐานในเวลาต่อมาให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (NPCC) ที่ยึดอำนาจเมื่อปี 2534 (1991) ( 1) และคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อปี 2549 ( 1) (2006) ได้ยึดเป็นแบบอย่างทำตามต่อมา

การที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กระทำดังกล่าวก็เพื่อแสดงให้เห็นว่า คณะปฏิวัติในฐานะผู้มีอำนาจทางการเมืองสูงสุด ยอมอยู่ใต้พระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ (an act of submission) และยกย่องเทิดทูนองค์พระมหากษัตริย์เป็นประมุขดั้งเดิม ซึ่งก็เป็นคำที่ชาวมุสลิมใช้เพราะก่อนหน้านี้พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทน้อยมาตั้งแต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังนั้นการยึดอำนาจและการออกประกาศดังกล่าวจึงเท่ากับมีผลทางจิตวิทยามวลชนที่มีนัยสำคัญ ด้วยเหตุนี้แถลงการณ์ของคณะปฏิวัติฉบับแรกๆ ( ) จึงต้องยืนยันถึงการที่คณะปฏิวัติจะจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ ดังนั้น การที่มีความเข้าใจว่า การมีพระบรมราชโองการดังกล่าวภายหลังจากการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 เป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกจึงไม่ถูกต้องรวมทั้งความเข้าใจที่ว่าการมีประกาศพระบรมราชโองการดังกล่าวแสดงว่าพระมหากษัตริย์ทรงสนับสนุนการยึดอำนาจซึ่งกระทำการสำเร็จอันเป็นสิ่งที่ล่วงไปไม่อาจแก้ไขได้แล้ว (fait accompli) จึงเป็นความเข้าใจผิดพลาดอย่างรุนแรง เพราะอันที่จริงแล้วการยึดอำนาจทุกครั้งมีผลกระทบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างรุนแรงไม่น้อยไปกว่าผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญและรัฐบาล เนื่องจาก ประการแรก เมื่อยึดอำนาจสำเร็จ หัวหน้าคณะผู้ยึดอำนาจก็จะออกกฎหมายตัวเองโดยไม่ต้องทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยอีก การบริหารและการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ซึ่งเคยต้องขอพระบรมราชวินิจฉัยให้ทรงโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง หัวหน้าคณะผู้ยึดอำนาจก็ทำได้เอง ซึ่งเท่ากับว่าในระหว่างนั้น พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจใด ๆ ประการที่สองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยตั้งแต่โบราณมาจนถึงปี 2475 นั้นกระทำโดยขุนนางผู้ถืออาวุธทั้งสิ้น ดังนั้น การยึดอำนาจทุกครั้งจึงทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ในภาวะสุมเสี่ยง(vulnerable) ที่สุด

ดังนั้น เมื่อ จอมพลสฤษดิ์ ได้เปลี่ยนธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (convention of the constitution) มายกย่องเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันพระมหากษัตริย์ตั้งแต่ปี 2500 จึงโดดเด่นเป็นเสาหลักของการปกครองไทยอีกครั้งหนึ่งตั้งแต่บัดนั้น เป็นต้นมา

**ประการที่สอง** พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันได้ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจ ตั้งแต่เสวยราชย์มาจนถึงปัจจุบันกว่า 60 ปี โดยทรงริเริ่ม โครงการต่างๆกว่า 4,000 โครงการทั่วประเทศครอบคลุมทั้งเรื่อง แหล่งน้ำ การชลประทาน การเกษตร สิ่งแวดล้อม การพัฒนาอาชีพ การพัฒนาคนและ คุณภาพชีวิต การจรรจา การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่คนยากจนและชาวเขา ฯลฯ จนได้รับการยกย่องจากทั่วโลกว่าทรงเป็น “พระมหากษัตริย์นักพัฒนา” พระราชกรณียกิจเหล่านี้ทำให้พระมหากษัตริย์ใกล้ชิดกับประชาชนอย่างไม่เคยมีมาก่อน ทั้งในประวัติศาสตร์ไทย และประวัติศาสตร์โลก ส่งผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็น “สถาบันสังคม” (social institution) กล่าวคือไม่ทรงเป็นเพียงประมุขทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยที่ขาดไม่ได้ เช่นเดียวกับสถาบันครอบครัว ด้วยเหตุนี้ คนไทยจึงรักและเทิดทูนพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเหมือน “พ่อ” ผู้มีพระคุณ

พระราชกรณียกิจกว่า 60 ปี และพระราชประสงค์ที่ผ่านรัฐบาลมาหลายสิบรัฐบาลนี้เอง ที่ทำให้เกิดสภาวะ “ศูนย์รวมใจของไทยทั้งชาติ” และทำให้สถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยปัจจุบันโดดเด่นเป็นพิเศษ

**ประการที่สาม** การที่พระมหากษัตริย์ทรงครองราชย์ยาวนานนั้น เป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องทรงผ่านวิกฤตการณ์ทางการเมืองหลายต่อหลายครั้งและเนื่องจากพระราชสถานะที่โดดเด่นเป็นศูนย์รวมใจของคนทั้งชาติ และพระราชประสงค์ ทำให้ต้องทรงเข้าไปเกี่ยวข้องกับแก้ไขปัญหาวิกฤตทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมทั้งทำให้กลุ่มต่างๆ ที่ต้องการที่อ้างอิงทางการเมือง ใช้ประโยชน์จากการอ้างอิงสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มั่นคงมาเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มตัว

สำหรับเรื่องวิกฤตการณ์ทางการเมืองนั้น เป็นที่เห็นประจักษ์ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงระงับความขัดแย้งที่ถึงขั้นปะทะและเสียเลือดเนื้อได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญทุกประการ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 (1973) ก็ดี เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 (1992) ก็ดี ล้วนเป็นประจักษ์พยานได้เป็นอย่างดีการทรงแก้วิกฤตทุกครั้งทรงยึดรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัดโดยเฉพาะการแต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังการลาออกของ จอมพลถนอม กิตติขจร ก็มีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ คือรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะผู้รักษาการแทนประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในเวลานั้น แม้การยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่จอมพลถนอม ตั้งขึ้นเพราะมีผู้ลาออกจนเหลือสมาชิกเพียง 11 คน รวมทั้งการตั้งสมาชิกแห่งชาติเพื่อสรรหาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ทรงตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีในเวลานั้นทั้งสิ้น

การยึดมั่นในหลักการพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญปรากฏชัดที่สุด เมื่อเกิดความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงระหว่างรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ใน

เวลานั้น ทั้งนักวิชาการที่มีชื่อเสียง และสื่อมวลชนต่างเรียกร้องให้ใช้ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยตามมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ซึ่งหมายถึง ทรงใช้พระราชอำนาจโปรดเกล้าฯ ให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีใหม่ แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงทำตามกระแสเรียกร้องที่ทรงเห็นว่าผิด โดยพระราชทานพระราชดำรัสที่รู้จักกันดีในวันที่ 25 เมษายน 2549 (2006) ว่าการเรียกร้องดังกล่าวเป็นการเรียกร้องที่ขัดรัฐธรรมนูญ และทรงให้หาทางออกโดยวิถีทางรัฐธรรมนูญ คือ ให้อำนาจพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม จนมีชาวต่างประเทศเขียนบทความว่า การที่ทรงกระทำดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ข้าราชการที่ว่าพระมหากษัตริย์ไทยทรงอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ทางการเมืองนั้นไม่เป็นความจริงในเรื่องนี้ เมื่อมีการยึดอำนาจซึ่งได้กระทำโดยสำเร็จไปแล้ว (fait accompli) เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 หัวหน้าคณะผู้ยึดอำนาจก็จะเข้าเฝ้าถวายรายงานสถานการณ์ให้ทรงทราบในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของประเทศ ซึ่งมีพระราชอำนาจตามธรรมเนียมปฏิบัติในรัฐธรรมนูญที่จะทรงได้รับการกราบบังคมทูลถวายรายงาน (right to be informed) โดยไม่ทรงอยู่ในฐานะที่จะปฏิเสธ หรือ สนับสนุนสิ่งที่เกิดขึ้น และเสร็จสิ้นไปแล้วได้ เพราะถ้าทรงปฏิเสธ ก็จะก่อวิกฤตทางการเมืองซ้ำสอง และถ้าทรงสนับสนุน ก็จะสร้างความชอบธรรมให้คณะผู้ยึดอำนาจ ดังนั้น การทรงยึดมั่นในหลักการตามประเพณีการปกครอง คือ การทรงกระทำการตามการถวายคำแนะนำของผู้มีอำนาจที่แท้จริงจึงเป็นทางออกที่ดีที่สุดดังที่ได้ลงพระปรมาภิไธยในประกาศพระบรมราชโองการที่พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน หัวหน้าคณะปฏิรูปฯ ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนำขึ้นทูลเกล้าถวายฯ จึงเป็นการกระทำที่เป็นกลางและสอดคล้องกับประเพณีการปกครองประเทศที่สุด มิได้เป็นไปดังข่าวลือที่ว่าทรงสนับสนุนการยึดอำนาจแต่อย่างใด

ข่าวลือที่ดั่งสถาบันพระมหากษัตริย์เข้าไปเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้นทุกครั้งที่มีความขัดแย้ง คู่กรณีต่างพยายามหาที่พึ่งพิงเพื่อให้ฝ่ายตนเหนือกว่า จึงมักใช้สถาบันพระมหากษัตริย์ที่เป็นศูนย์รวมใจของคนทั้งชาติเป็นที่อ้างอิง เพื่อสร้างความชอบธรรมให้การกระทำของตน หรือเพื่อขจัดฝ่ายตรงข้าม จุดอ่อนของระบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญก็คือ พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ไม่ทรงอยู่ในฐานะที่จะทรงออกมาแถลงว่าไม่เป็นความจริง จึงทำให้ผู้สร้างข่าวได้ใจและใช้ประโยชน์ทางการเมืองด้วยการปล่อยข่าวลืออยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม การกระทำย่อมสำคัญกว่าคำพูด (Action speaks louder than words) คดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพเกือบทุกคดี ตั้งแต่ในอดีตมาจนปัจจุบันได้รับการพระราชทานอภัยโทษไม่ว่าก่อนหรือหลังการมีคำพิพากษา เป็นเหตุให้ผู้ที่ต้องการใช้ความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพไปขจัดฝ่ายตรงข้ามไม่อาจทำได้โดยง่ายขนาดว่าเมื่อก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองก็เคยพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้เขียนบทความโจมตีสถาบันพระมหากษัตริย์มาแล้ว โดยรับสั่งว่า “เสียงของความคิดเป็นเสียงของสมอง ส่วนเสียงของความภักดีเป็นเสียงของหัวใจ” ต้องแยกให้ออก ดังนั้นหากข่าวลืออื่นมีช่องทางที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้การกระทำพิสูจน์

ได้ โดยไม่ต้องทรงใ้ช้วาจามาแถลงแก่ร้ายวัน เราก็จะให้เห็นความเป็นกลางทางการเมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยอย่างชัดเจน

โดยสรุป สถาบันพระมหากษัตริย์ของไทยมีลักษณะโดดเด่นเป็นเสาหลักของการปกครอง เพราะเป็นศูนย์รวมใจของคนไทยทั้งชาติ มีความผูกพันทางสังคมกับคนไทยเหมือนพ่อ ทรงวางพระองค์เป็นกลางทางการเมืองและทรงยึดวิถีทางรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด และทรงเป็น “ผู้ไกล่เกลี่ยสูงสุด” ที่แก้วิกฤตการณ์ทางการเมืองของชาติจากร้ายให้กลายเป็นดีตามครรลองพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ความสำเร็จนี้ก็นำมาซึ่งปัญหาที่มีการอ้างอิงสถาบันพระมหากษัตริย์ไปสร้างความชอบธรรมให้กลุ่มการเมือง ต่าง ๆ โดยพระมหากษัตริย์ไม่ทรงอยู่ในฐานะที่จะแก้ข่าวได้ นอกจากโอกาสเปิดช่องทรงแสดง ด้วยการกระทำตามวิถีแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

## ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท

คนไทยส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 เป็นคนยากจน กระจายอยู่ทั่วประเทศ คนเหล่านี้ส่วนใหญ่ยากจนและไม่มีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ทั้งยังไม่อาจเข้าถึงทรัพยากรส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งเป็นของคนที่มีความรู้ดีที่สุดในเพียงร้อยละ 20 ตัวเลขการกระจายรายได้ปี 2549 ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ระบุไว้แสดงให้เห็นสภาวะดังกล่าวดีที่สุด กล่าวคือ คนที่มีความรู้ดีที่สุดของประเทศร้อยละ 20 เป็นเจ้าของรายได้ประชาชาติถึงร้อยละ 56.3 ในขณะที่คนจนที่สุดของประเทศ ร้อยละ 20 เป็นเจ้าของรายได้ดังกล่าวเพียงร้อยละ 3.8 รายได้ที่คนจนสุดห่างจากคนรวยสุดมีมากถึง 14.66 เท่า ความไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากร และไม่สามารถต่อรองในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดนี้เอง ประกอบกับความด้อยโอกาสในเรื่องต่าง ๆ เช่นการศึกษาทำให้คนส่วนใหญ่ในชนบทของประเทศต้อง “พึ่งพา” การช่วยเหลือของกลุ่มอื่นในสังคม

ระบบการพึ่งพาในอดีตก่อนรัชกาลที่ 5 ก็คือระบบศักดินาที่ไพร่และขุนนางผู้มั่งคั่งและมีอำนาจ ต่างแลกเปลี่ยน “ความจงรักภักดี” และ “การอุปถัมภ์” ซึ่งกันและกัน เมื่อระบบนี้ถูกทำลายลงในปลายรัชกาลที่ 5 ความสัมพันธ์ของคนจนส่วนใหญ่ที่เคยเป็นไพร่ก็ขาดจากสายอุปถัมภ์ของขุนนาง โดยเฉพาะภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต้องทรงลงไปอุดช่องว่างนี้ด้วยโครงการตามพระราชดำริกว่า 4,000 โครงการเพื่อเกื้อกูลคนส่วนใหญ่ให้มีที่พึ่งพิง

การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในระบบเศรษฐกิจเช่นนี้ จึงไม่ได้มีความหมายเชิงการเมืองของการเลือกผู้แทนเข้าไปเป็นปากเสียงแทนตนเท่านั้น แต่มีความหมายเชิงเศรษฐกิจของการแลกเปลี่ยนในระบบอุปถัมภ์ด้วยการ

“ซื้อเสียง” จึงไม่ใช่เพียงการเอาเงินไปแจกและคะแนนที่ลงให้แต่หมายถึง “การตอบแทน” บุญคุณที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เคยช่วยเหลืออุปถัมภ์กันในเขตเลือกตั้งมาก่อน ยิ่งเมื่อเกิดนโยบายประชานิยมขึ้นครั้งแรกในการเมืองไทยโดยรัฐบาลทักษิณ 1 ส่งผลให้คนจนส่วนใหญ่ของประเทศรู้สึกว่าได้ “เข้าถึง” ทรัพยากรที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงมาก่อน จึงทำให้คะแนนนิยมของพรรคไทยรักไทยสูงขึ้นอย่างมาก แม้ว่านโยบายส่วนใหญ่ดังกล่าวจะเป็นการเสี่ยงต่อการพัฒนาประเทศอย่างมากในระยะยาว เพราะนำเงินในอนาคตมาใช้ในปัจจุบัน แต่คนส่วนใหญ่ที่ไม่มีการศึกษาเพียงพอ และได้ “ลิ้มลอง” ของหวานหอมเช่นนี้แล้วย่อมจะต้องคิดใจ ถึงนี้จะสร้างปัญหาใหม่ให้รัฐบาลทุกรัฐบาลตั้งแต่นี้ว่า จะบริหารการเข้าถึงทรัพยากรของคนจนส่วนใหญ่โดยไม่ใช้นโยบายประชานิยมที่เสี่ยงต่ออนาคตเศรษฐกิจของประเทศระยะยาวได้อย่างไร ?

ในสภาพเศรษฐกิจการเมืองเช่นนี้ เป็นที่แน่นอนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ที่ได้รับเลือกตั้ง ย่อมมาจากคนจนส่วนใหญ่ในชนบท รัฐบาลที่เกิดขึ้นก็อาศัยคะแนนเสียงข้างมากของ ส.ส. ชนบทเหล่านี้จึงมีคำกล่าวว่าเป็นประเทศไทย ว่าคนชนบทเป็นคน “ตั้งรัฐบาล” เมื่อตั้งรัฐบาลแล้ว รัฐบาลก็จะลงมือบริหาร โดยตกลงอยู่ภายใต้แรงกดดันทางการเมืองของคนชั้นกลางที่มี “เสียงดังกว่า” นโยบายในอดีตจึงถูกกำหนดโดยคนชั้นกลาง เข้าทำนองที่ นิธิ เอียวศรีวงศ์ เคยกล่าวว่า คนชนบทเป็น “ฐานเสียง” แต่คนชั้นกลาง ในเมืองที่มีเสียงดังเป็น “ฐานนโยบาย”

แต่ภูมิรัฐศาสตร์ดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปเมื่อรัฐบาลที่แล้ว เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของ “ฐานเสียง” ด้วยการกำหนดนโยบายประชานิยม ทำให้ “ฐานเสียง” กลายเป็น “ฐานนโยบาย” ไปด้วยอย่างไรก็ตามความอ่อนแอของระบบธรรมาภิบาลในสังคมไทยทำให้การ “กระจายโอกาสเข้าถึงทรัพยากร” กลายเป็นการกระจายโอกาสทุจริตและแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวไปด้วย ความรู้สึกที่ว่ามีการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวางตั้งแต่ระดับบนจนลงไปถึงระดับล่างก็เกิดขึ้น และเป็นที่มาของเหตุแห่งการยึดอำนาจในท้ายที่สุด

### คนชั้นกลาง

นักสังคมศาสตร์ไทยส่วนใหญ่ยอมรับตรงกันว่า คนชั้นกลาง (middle class) ซึ่งสามารถต่อรอง ค่าแรง ค่าสินค้าและบริการได้ในระบบตลาดในประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นในอดีตก่อนการเปลี่ยนแปลง การปกครอง ด้วยการ “ฟุ้งฟิง” อภิสิทธิ์จากรัฐ เช่น เป็นเจ้าภีณินายอากร หรือได้รับสัมปทาน การอนุญาติ อนุญาตจากรัฐให้ประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นที่มาของความมั่งคั่งและความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง ไม่เหมือนคนชั้นกลางในตะวันตกที่ต้อง “ต่อสู้” กับรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วมทางการเมือง จึงหวงแหนสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ในประเทศตะวันตก การทำร้ายระบอบประชาธิปไตยก็คือ

คนทำร้ายคนชั้นกลาง ซึ่งคนเหล่านี้จะยอมไม่ได้ ประชาธิปไตยจึงเป็นทั้งวิธีการ (means) และเป้าหมาย (ends) ในตัวเอง แต่ในประเทศไทยระบอบประชาธิปไตยเป็นเพียง “ทางเลือก” ทางหนึ่งของการรักษาสิทธิและส่วนร่วมทางการเมืองของคนชั้นกลางไทย ตราบใดที่รัฐไทยยังมีทางเลือกอื่นที่จะรักษาสิทธิ และส่วนร่วมทางการเมืองของคนชั้นกลางได้ แม้ทางเลือกนั้นจะไม่ใช่ประชาธิปไตย คนชั้นกลางไทยก็พร้อมที่จะยอมรับเราจึงมักได้ยินคำพูดที่ว่า “ประชาธิปไตยเป็นเพียงวิธีการ(means)ที่ใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (ends) คือความสงบเรียบร้อย และความอยู่ดีกินดี”

อย่างไรก็ตาม คนชั้นกลางไทยก็มีส่วนคล้ายคลึงกับคนชั้นกลางตะวันตกตรงที่ห่วงหาพันธุภาพ และส่วนร่วมทางการเมืองและเกลียดการทุจริตประพฤติมิชอบ รัฐบาลที่แล้วต้องล้มไปในท้ายที่สุดก็เพราะ “เสียง” ของคนชั้นกลางที่เคยคิดว่า ชัดเจนกว่าในอดีตกลับเบาลงจนแทบหายไป ชำร่วยโครงสร้างทางการเมือง ในรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ก็ทำให้ตัวแทนคนชั้นกลางและข้าราชการ ซึ่งเคยได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลก่อนปี 2540เข้าไปในวุฒิสภา กลับถูกกีดกัน ออกไปจากวุฒิสภาและเปิดทางให้คนชนบทส่วนใหญ่เลือกผู้แทนคนชนบทเข้าไปในวุฒิสภาอีกเมื่อปรากฏว่ารัฐบาลที่แล้วได้พยายามปิดกั้น การแสดงออกของคนชั้นกลางนอกโครงสร้างทางการเมือง ด้วยการใช่วิธีการทางธุรกิจและทางการเมือง กำกับ ทั้งสื่อของรัฐและของเอกชนไม่ให้ “เสียงของคนชั้นกลาง” เล็ดลอดออกไปในสังคม ประกอบกับรัฐบาลที่แล้วเองก็มีจุดอ่อนในเรื่องธรรมาภิบาลอย่างมาก การลด “เสียง” และ “ส่วนร่วมทาง การเมือง” ของคนชั้นกลางไทย ลงโดยรัฐธรรมนูญปี 2540 และโดยการกระทำของรัฐบาล ที่แล้วนี้เอง เป็นที่มาของความขัดแย้งทางการเมืองรุนแรงจนถึงขั้นที่คนชั้นกลางต้องออกมา “จับได้” รัฐบาลชุดที่แล้ว เป็นอันว่าตำนาน “สองนครา ประชาธิปไตย” ( a Tale of Two Democracies) ของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่ว่า “คนชนบทตั้งรัฐบาล และคนชั้นกลางล้มรัฐบาล” ก็เป็นความจริงอีกครั้งหนึ่ง

### **ข้าราชการทหารและพลเรือน**

ข้าราชการไทยมีบทบาททางการเมืองมาตั้งแต่โบราณทั้งในทาง “ส่งเสริม” พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในภาวะที่พระมหากษัตริย์ทรงพระบรมเดชานุภาพล้นพ้นอย่างในรัชสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช แต่ก็พร้อมที่จะ “แข่งขัน” และ “แย่งชิง” อำนาจในภาวะที่พระบรมเดชานุภาพลดถอยลงการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475 ก็อยู่ในลักษณะนี้

อย่างไรก็ตาม เมื่อการปกครองเปลี่ยนมาเป็นประชาธิปไตย และพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทำให้ภาวะการแข่งขันและแย่งชิงอำนาจการเมืองเปลี่ยนขึ้นมาเป็นการแข่งขันและแย่งชิงอำนาจการเมืองจาก

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแทน การรัฐประหารสำเร็จและไม่สำเร็จ 17 ครั้ง รวมทั้งครั้งหลังสุด คือข้อพิพาทนี้ ความจริงข้อนี้ จึงมีคำกล่าว Secretary General ที่รู้จักกันดีของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่ว่าในประเทศไทย “อำนาจการเมือง (political power) กับอำนาจรัฐ (state power) ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน” เพราะอำนาจการเมืองเป็นของ รัฐบาล แต่อำนาจรัฐที่แท้จริงเป็นของระบบราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานภาครัฐ คนที่คุมอำนาจ การเมืองได้ ในประเทศตะวันตกย่อมคุมอำนาจรัฐทั้งหมด แต่รัฐบาลไทยอาจคุมได้เฉพาะอำนาจการเมือง แต่อาจไม่สามารถ ควบคุมอำนาจรัฐได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะรัฐบาลผสมที่อ่อนแอ ซึ่งมีอายุเพียงประมาณ 1 ปี ระบบราชการ ทหารและพลเรือนจึงเป็นตัวคูลและกานอำนาจของพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งโดยตลอด

คูลแห่งอำนาจนี้เปลี่ยนไปเมื่อรัฐบาลที่แล้วเป็นรัฐบาลพรรคเดียวที่อยู่ยาวนานถึง 5 ปี ประกอบกับ นโยบายปฏิรูปราชการ รวมทั้งการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทหารและพลเรือนระดับสูงทำให้ “อำนาจการเมือง” เริ่มเข้าควบคุม “อำนาจรัฐ” ได้อย่างจริงจัง จนกระทั่งเมื่อความขัดแย้งระหว่างคนชั้นกลางกับ รัฐบาลที่แล้วสุก งาม การรัฐประหารเมื่อ 19 กันยายน 2549 ก็เกิดอีกวาระหนึ่ง แต่เมื่อมีรัฐบาลหลังรัฐประหารที่ประกอบด้วย ข้าราชการเกษียณอายุเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาที่เกิดขึ้นทันที คือ นอกจากปัญหาเรื่องความชอบธรรมแล้ว วัฒนธรรมและการทำงานของข้าราชการซึ่งต้องยึดระเบียบแบบแผนอย่างเคร่งครัด ไม่เหมาะกับภาวะโลกาภิวัตน์ที่ต้องการการตัดสินใจอย่างรวดเร็วให้ทันภาวะการแข่งขันของโลกที่มีอยู่สูงมากจึงปรากฏว่า เพียงไม่กี่ เดือนความนิยมในรัฐบาลที่มีอยู่สูงมากเมื่อนายกรัฐมนตรีเข้ารับตำแหน่งใหม่ๆ ก็ลดลงอย่างรวดเร็ว จนมีผู้ตั้งคำถามว่าเวลานี้ถึงจุดจบของ “อมาตยาธิปไตย” หรือยัง ?

## มองไปข้างหน้า

เมื่อพลวัตรของการเมืองไทยขึ้นอยู่กับสี่ส่วนหลักของสังคมไทย คำถามจึงมีว่า แล้วควรจะทำอย่างไรต่อไปเพื่อให้การเมืองไทยมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพที่จะสร้างความมั่นคงและความอยู่ดีกินดีให้คนไทยทั้งชาติได้ ?

สำหรับผู้เขียนแล้ว เสถียรภาพและประสิทธิภาพของการเมืองไทยจะเกิดขึ้นเมื่อ

1. **สถาบันพระมหากษัตริย์** ยังคงต้องเป็นเสาหลักของการเมืองการปกครองที่วางพระองค์เป็นกลางทางการเมือง และยึดรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างเคร่งครัดดังเช่น ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงยึดมั่นมาตลอดรัชกาล และพระราชอำนาจพิเศษในฐานะที่ทรงเป็น “ผู้ไกล่เกลี่ยสูงสุด” จะทรงใช้เมื่อชาติเกิดวิกฤตจนสถาบันการเมืองและสถาบันอื่นไม่สามารถแก้ปัญหาได้



ตามวิถีทางปกติ และจะต้องมีช่องทางให้สำนักพระราชพิธีสามารถแถลงการณ์แก้ไขข่าวลือที่ไม่เป็นความจริง ในส่วนที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ได้อย่างเป็นทางการ

**2. โครงสร้างทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ** ต้องออกแบบให้สามารถรองรับกลุ่มพลังทางการเมือง 3 กลุ่ม ให้อยู่ในโครงสร้างทางการเมืองได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้ “ตริยานุภาพ” อันประกอบด้วยประชาชนส่วนใหญ่ใน ชนบท คนชั้นกลางในเมือง และข้าราชการทหาร พลเรือน สามารถทำให้ “เสียง” ของตนได้ยินอย่างเป็นทางการ และเพื่อให้ “มีส่วนร่วม” ทางการเมืองสะท้อนภาพตริยานุภาพในสังคมไทยได้ ความคิดนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ คนที่ ศึกษาหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (de l’Esprit des Lois) ของมงเตสกีเออ ต่างก็รู้ว่าที่ มงเตสกีเออ ชื่นชม การปกครองอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ก็เพราะสังคมอังกฤษมีรัฐธรรมนูญที่ผนวกตริยานุภาพของอังกฤษไว้ คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ พระและขุนนางในสภาขุนนาง และสามัญชนไว้ในสภาสามัญ

เพื่อการนี้ รัฐธรรมนูญที่กำลังร่างอยู่นี้ ควรมีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของ ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทเป็นสภาที่เป็นที่มาของรัฐบาล และมีอำนาจทั้งทางการเมืองการออกกฎหมาย การอนุมัติ งบประมาณ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เห็นว่าวุฒิสภาและเพื่อให้ได้สัดส่วนคนชั้นกลาง ใน รัฐบาล การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อระบบสัดส่วนคงต้องมีอยู่เพื่อให้คนชั้นกลางที่ไม่เคยชินกับการหาเสียง ในชนบทสามารถเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลได้ แต่วุฒิสภาไม่ควรใช้ระบบเลือกตั้ง โดยตรงเหมือนปี 2540 อีก เพราะจะทำให้ได้ผู้แทนของ ประชาชนในชนบทซ้ำกับสภาผู้แทนราษฎรและเป็น การกีดกันคนชั้นกลาง และข้าราชการทหาร และพลเรือน อันเป็นตริยานุภาพสำคัญในสังคมไทยออกไปจาก โครงสร้างทางการเมือง อันจะนำไปสู่ความขัดแย้งดังที่เคยเกิดในอดีตอีก ระบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจึง ต้องออกแบบใหม่ ให้คนชั้นกลางหลากหลายอาชีพที่สุด รวมทั้งข้าราชการทหารและพลเรือนเข้าไปเป็นสมาชิก ได้ โดยต้องห้ามการสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งอาจใช้ระบบการสรรหาก่อน แล้วให้ประชาชนลงมติเลือกจากที่ได้ สรรหานั้น เพื่อสร้างความเชื่อมโยงและความชอบธรรมอันมาจากประชาชน ถ้าใช้ระบบนี้ ก็อาจเพิ่มอำนาจ วุฒิสภาให้ลดถอยลง ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง ให้แต่งตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และให้เสนอร่างกฎหมาย ได้ด้วย

นอกจากนั้นระบบการตรวจสอบรัฐบาลก็ต้องทำให้เข้มแข็งขึ้น และเป็นอิสระขึ้นโดยไม่ทำลายความมี ประสิทธิภาพในการบริหารรวมทั้งเร่งสร้างระบบธรรมาภิบาลทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้ชัดเจน เข้มแข็ง และ มีประสิทธิภาพ

3. วัฒนธรรมการเมือง (political culture) แบบไทยเดิม ต้องมีการปรับให้เข้ากับวัฒนธรรมประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งต้องเริ่มด้วยการให้เสรีภาพทางเศรษฐกิจและสังคม โดยรัฐไม่ควบคุมอีกเพื่อให้คนชั้นกลางเล็ก พึ่งพิงรัฐ สำหรับคนจนนั้นรัฐสวัสดิการควบคู่ไปกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะช่วยเปิดพื้นที่ทางสังคมและการเข้าถึงทรัพยากรของคนจนชนบทได้

เมื่อวิถีการผลิตเปลี่ยนไปเช่นนี้ โครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมก็จะเปลี่ยนตามไปด้วย การให้การศึกษา เรื่องค่านิยมและพฤติกรรมประชาธิปไตยซึ่งต้องทำควบคู่กัน กับการเปลี่ยนวิถีการผลิต ก็จะได้ผลเพราะ วัฒนธรรมอุปถัมภ์แบบไทยเดิม เป็นผลมาจากวิถีการผลิตและความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างในระบบเศรษฐกิจ ลำพังแต่การสอนค่านิยมประชาธิปไตย โดยไม่ปรับวิถีการผลิตและโครงสร้างทางสังคมก็คือการสอนให้ท่องจำ เพื่อสอบได้ แต่ใช้ไม่ได้จริงในชีวิตประจำวัน ซึ่งถูกกำหนดโดยวิถีการผลิตและ โครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจ เดิม

กล่าวโดยสรุปก็คือ พลวัตการเมืองไทยถูกกำหนดด้วยสองส่วน คือ ส่วนโครงสร้างเป็นทางการซึ่ง กำหนดโดยรัฐธรรมนูญและส่วนโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ ที่ถูกกำหนดโดยวัฒนธรรมการเมืองอันเป็นผลมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม การปฏิรูปที่มุ่งแก้ไขเฉพาะโครงสร้างทางการ จะประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ที่รัฐธรรมนูญปี 2540 ประสบ ความทำทลายจึงอยู่ตรงที่ เราจะปฏิรูปทั้งสองส่วนนี้ไปด้วยกันได้หรือไม่ เพื่อให้ “อัจฉวานภาพ” 4 ส่วนของสังคมไทยเกิดคุณภาพและสร้างการเมืองไทยที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพอย่าง ยั่งยืนได้